URTEIL DES GERICHTSHOFS (Vierte Kammer)

17. Juli 2008 *

In der Rechtssache C-389/05

betreffend eine Vertragsverletzungsklage nach Art. 226 EG, eingereicht am 27. Oktober 2005,

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch A. Bordes und E. Traversa als Bevollmächtigte,

Klägerin,

gegen

Französische Republik, vertreten durch G. de Bergues, A. Colomb und G. Le Bras als Bevollmächtigte,

Beklagte,

erlässt

* Verfahrenssprache: Französisch.

DER GERICHTSHOF (Vierte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten K. Lenaerts, des Richters G. Arestis, der Richterin R. Silva de Lapuerta sowie der Richter E. Juhász (Berichterstatter) und J. Malenovský,

Generalanwalt: P. Mengozzi,
Kanzler: H. von Holstein, Hilfskanzler,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 3. Mai 2007,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 3. April 2008

folgendes

Urteil

1 Mit ihrer Klageschrift beantragt die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, festzustellen, dass die Französische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus den Art. 43 EG und 49 EG verstoßen hat, dass sie die Ausübung der mit der künstlichen Besamung von Rindern verbundenen Tätigkeiten den in Frankreich für die Besamung von Rindern zugelassenen Stationen vorbehalten hat, indem sie insbesondere eine allgemeine Regelung der ausschließlichen geografischen Zuständigkeit dieser Stationen erlassen und die Ausübung der künstlichen Besamung vom Besitz einer Lizenz als Besamungstechniker abhängig gemacht hat.

Rechtlicher Rahmen

Gemeinschaftsrecht

2 Die Art. 43 EG und 49 EG betreffen die Niederlassungsfreiheit und den freien Dienstleistungsverkehr.

3 Die Mitgliedstaaten haben gemäß Art. 2 der Richtlinie 77/504/EWG des Rates vom 25. Juli 1977 über reinrassige Zuchtrinder (ABl. L 206, S. 8) in der durch die Richtlinie 94/28/EG des Rates vom 23. Juni 1994 (ABl. L 178, S. 66) geänderten Fassung (im Folgenden: Richtlinie 77/504) dafür zu sorgen, dass der innergemeinschaftliche Handel mit Samen, Eizellen und Embryonen von reinrassigen Zuchtrindern nicht aus tierzüchterischen Gründen verboten, beschränkt oder behindert wird.

4 Gemäß Art. 5 der Richtlinie 77/504 können die Mitgliedstaaten verlangen, dass reinrassige Zuchtrinder sowie deren Samen und befruchtete Eizellen im innergemeinschaftlichen Handel von einer Zuchtbescheinigung begleitet sein müssen, die insbesondere hinsichtlich der tierzüchterischen Leistungen einem nach dem Verfahren des Art. 8 dieser Richtlinie erstellten Muster zu entsprechen hat.

5 Die Erwägungsgründe 1, 2, 4 und 7 der Richtlinie 87/328/EWG des Rates vom 18. Juni 1987 über die Zulassung reinrassiger Zuchtrinder zur Zucht (ABl. L 167, S. 54) lauten:

„Mit der Richtlinie 77/504 sollte der innergemeinschaftliche Handel mit reinrassigen Zuchtrindern schrittweise liberalisiert werden. Dies setzt eine ergänzende Harmonisierung hinsichtlich der Zulassung solcher Tiere und ihres Samens zur Zucht voraus.

Dabei muss vermieden werden, dass einzelstaatliche Bestimmungen über die Zulassung reinrassiger Zuchtrinder und ihres Samens zur Zucht den innergemeinschaftlichen Handel verbieten, beschränken oder behindern; dies gilt sowohl im Falle der natürlichen Deckung als auch der künstlichen Besamung.

…

Die künstliche Besamung ist eine wertvolle Technik für die Verbreitung der besten Zuchttiere und somit für die Verbesserung der Rinderzucht. Jedoch muss jegliche Verschlechterung der genetischen Eigenschaften vermieden werden, insbesondere bei den männlichen Zuchttieren, bei denen der genetische Wert und das Fehlen erblicher Belastungen gewährleistet sein müssen.

…

Die Vorschrift, dass der Samen aus amtlich anerkannten Besamungszentren stammen muss, kann das Erreichen des gewünschten Ziels gewährleisten."

6 Art. 2 Abs. 1 der Richtlinie 87/328 bestimmt, dass ein Mitgliedstaat die Zulassung reinrassiger Bullen zur künstlichen Besamung in seinem Gebiet oder die Verwendung ihres Samens nicht verbieten, beschränken oder behindern kann, wenn diese

Bullen in einem Mitgliedstaat nach Prüfungen, die gemäß der Entscheidung 86/130/EWG der Kommission vom 11. März 1986 über die Methoden der Leistungs- und Zuchtwertprüfung bei reinrassigen Zuchtrindern (ABl. L 101, S. 37) durchgeführt wurden, zur künstlichen Besamung zugelassen worden sind.

7 Die Erwägungsgründe 3 bis 5 der Richtlinie 88/407/EWG des Rates vom 14. Juni 1988 zur Festlegung der tierseuchenrechtlichen Anforderungen an den innergemeinschaftlichen Handelsverkehr mit gefrorenem Samen von Rindern und an dessen Einfuhr (ABl. L 194, S. 10) in der durch die Richtlinie 2003/43/EG des Rates vom 26. Mai 2003 (ABl. L 143, S. 23) geänderten Fassung (im Folgenden: Richtlinie 88/407) lauten:

„[Es] ist … die Schaffung einer harmonisierten Regelung für den innergemeinschaftlichen Handelsverkehr mit Samen von Rindern und dessen Einfuhr in die Gemeinschaft erforderlich.

Beim innergemeinschaftlichen Handelsverkehr mit Samen muss der Mitgliedstaat, in dem der Samen entnommen wurde, sicherstellen, dass dieser in zugelassenen und kontrollierten Besamungsstationen entnommen und aufbereitet wurde, dass er von Tieren stammt, deren Gesundheitszustand so beschaffen ist, dass die Gefahr einer Verbreitung von Tierkrankheiten ausgeschlossen ist, dass er nach Vorschriften entnommen, behandelt, gelagert und befördert wurde, die eine Bewahrung seines Zustands in tiergesundheitlicher Hinsicht ermöglichen und ferner, dass er auf seinem Transport in das Bestimmungsland von einer Gesundheitsbescheinigung begleitet wird, durch die die Einhaltung dieser Garantien sichergestellt ist.

Wegen der unterschiedlichen Politiken, die innerhalb der Gemeinschaft auf dem Gebiet der Impfung gegen bestimmte Krankheiten verfolgt werden, ist die Beibehaltung von zeitlich begrenzten Ausnahmeregelungen gerechtfertigt, die den Mitgliedstaaten hinsichtlich bestimmter Krankheiten das Erfordernis eines zusätzlichen Schutzes gegen diese Krankheiten gestatten."

8 In Art. 1 Abs. 1 der Richtlinie 88/407 sind die tierseuchenrechtlichen Bedingungen für den innergemeinschaftlichen Handelsverkehr mit gefrorenem Samen

von Rindern sowie für dessen Einfuhr aus Drittländern festgelegt. Diese Richtlinie berührt gemäß ihrem Art. 1 Abs. 2 nicht die tierzuchtrechtlichen Bestimmungen der Gemeinschaft und/oder der Mitgliedstaaten über die Durchführung der künstlichen Besamung im Allgemeinen und den Vertrieb des Samens im Besonderen.

9 Die Art. 3, 5 und 6 der Richtlinie 88/407 stehen in deren Kapitel II „Innergemeinschaftlicher Handelsverkehr".

10 Art. 3 dieser Richtlinie bestimmt, dass jeder Mitgliedstaat dafür Sorge trägt, dass aus seinem Gebiet nur Samen in das Gebiet eines anderen Mitgliedstaats versandt wird, der den in diesem Artikel genannten allgemeinen Anforderungen entspricht. Er muss insbesondere zum Zweck der künstlichen Besamung und des innergemeinschaftlichen Handelsverkehrs in Besamungsstationen oder in Samendepots, die hierfür zugelassen sind, entnommen, aufbereitet und gelagert worden sein.

11 Art. 5 Abs. 1 der Richtlinie 88/407 sieht vor, dass der Mitgliedstaat, in dessen Gebiet sich die Besamungsstation oder das Samendepot befindet, dafür Sorge trägt, dass die Zulassung gemäß Art. 3 dieser Richtlinie nur dann gewährt wird, wenn die Bestimmungen ihres Anhangs A eingehalten werden und die Besamungsstation oder das Samendepot in der Lage ist, die übrigen Bestimmungen dieser Richtlinie einzuhalten. Der Mitgliedstaat muss gemäß Art. 5 Abs. 1 der Richtlinie auch dafür sorgen, dass der amtliche Tierarzt die Einhaltung dieser Bestimmungen überwacht und die Zulassung aberkennt, wenn eine oder mehrere der Bestimmungen nicht mehr eingehalten werden.

12 Art. 5 Abs. 2 der Richtlinie 88/407 bestimmt, dass alle zugelassenen Besamungsstationen und Samendepots in einer Liste verzeichnet werden, wobei jede Station eine Veterinärkontrollnummer erhält, und dass jeder Mitgliedstaat die Liste der Besamungsstationen und Samendepots sowie die entsprechenden Veterinärkontrollnummern den übrigen Mitgliedstaaten und der Kommission übermittelt und sie gegebenenfalls über jede Aberkennung der Zulassung unterrichtet.

13 Die Mitgliedstaaten machen gemäß Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie 88/407 die Zulassung des Verbringens von Samen von der Vorlage einer von einem amtlichen Tierarzt des Entnahmemitgliedstaats ausgestellten und Anhang D entsprechenden Tiergesundheitsbescheinigung abhängig.

14 Anhang C Nr. 3 Buchst. a derselben Richtlinie bestimmt, dass der Samen für den innergemeinschaftlichen Handelsverkehr vor dem Versand mindestens 30 Tage unter zugelassenen Bedingungen zu lagern ist. Diese Anforderung gilt jedoch nicht für Frischsamen.

15 Gemäß Art. 2 der Richtlinie 91/174/EWG des Rates vom 25. März 1991 über züchterische und genealogische Bedingungen für die Vermarktung reinrassiger Tiere und zur Änderung der Richtlinien 77/504/EWG und 90/425/EWG (ABl. L 85, S. 37) tragen die Mitgliedstaaten dafür Sorge, dass die Vermarktung reinrassiger Tiere und ihres Samens, ihrer Eizellen oder Embryonen aus züchterischen oder genealogischen Gründen weder untersagt noch eingeschränkt oder behindert wird.

16 Art. 18 („Rückverfolgbarkeit“) der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit (ABl. L 31, S. 1) lautet:

„(1) Die Rückverfolgbarkeit von Lebensmitteln und Futtermitteln, von der Lebensmittelgewinnung dienenden Tieren und allen sonstigen Stoffen, die dazu bestimmt sind oder von denen erwartet werden kann, dass sie in einem Lebensmittel oder Futtermittel verarbeitet werden, ist in allen Produktions-, Verarbeitungs- und Vertriebsstufen sicherzustellen.

(2) Die Lebensmittel- und Futtermittelunternehmer müssen in der Lage sein, jede Person festzustellen, von der sie ein Lebensmittel, Futtermittel, ein der

Lebensmittelgewinnung dienendes Tier oder einen Stoff, der dazu bestimmt ist oder von dem erwartet werden kann, dass er in einem Lebensmittel oder Futtermittel verarbeitet wird, erhalten haben.

Sie richten hierzu Systeme und Verfahren ein, mit denen diese Informationen den zuständigen Behörden auf Aufforderung mitgeteilt werden können.

(3) Die Lebensmittel- und Futtermittelunternehmer richten Systeme und Verfahren zur Feststellung der anderen Unternehmen ein, an die ihre Erzeugnisse geliefert worden sind. Diese Informationen sind den zuständigen Behörden auf Aufforderung zur Verfügung zu stellen.

(4) Lebensmittel oder Futtermittel, die in der Gemeinschaft in Verkehr gebracht werden oder bei denen davon auszugehen ist, dass sie in der Gemeinschaft in Verkehr gebracht werden, sind durch sachdienliche Dokumentation oder Information gemäß den diesbezüglich in spezifischeren Bestimmungen enthaltenen Auflagen ausreichend zu kennzeichnen oder kenntlich zu machen, um ihre Rückverfolgbarkeit zu erleichtern.

…“

Nationales Recht

17 Gemäß Art. L. 653-5 des Code rural (Landwirtschaftsgesetzbuch), der gemäß dem Gesetz Nr. 98-565 vom 8. Juli 1998 (JORF vom 9. Juli 1998, S. 10458) die entsprechenden, bereits im Gesetz Nr. 66-1005 vom 28. Dezember 1966 über die

Tierzucht (JORF vom 29. Dezember 1966, S. 11619) enthaltenen und durch das Gesetz Nr. 98-565 aufgehobenen Bestimmungen kodifiziert, unterliegt der Betrieb von Stationen für die künstliche Besamung von Rindern in Frankreich der Zulassung durch das Ministerium.

18 Art. R.* 653-103 Code rural, eine Durchführungsvorschrift zum Code rural, durch die die entsprechende Vorschrift des Dekrets Nr. 69-258 vom 22. März 1969 über die künstliche Besamung (JORF vom 23. März 1969, S. 2948) kodifiziert wurde, unterscheidet zwischen Stationen, die mit der Samenproduktion betraut sind, und solchen, die die Besamung vornehmen, wobei jedoch beide Tätigkeitsarten in ein und derselben Station ausgeübt werden können. Nach diesem Artikel besteht die Produktionstätigkeit in der Haltung einer Reserve von männlichen Zuchtrindern, in der Erprobung der Zuchtrinder sowie in der Gewinnung, Aufbereitung, Aufbewahrung und Abgabe des Samens, während die Besamungstätigkeiten darin bestehen, dass die Befruchtung der weiblichen Tiere mit von den Produktionsstationen geliefertem Samen gewährleistet wird.

19 Gemäß Art. 1 der Verordnung des Ministers für Landwirtschaft vom 17. April 1969 über Betriebsgenehmigungen für Besamungsstationen (Arrêté du Ministre de l'Agriculture relatif aux autorisations de fonctionnement des centres d'insémination artificielle) (JORF vom 30. April 1969, S. 4349) in der durch die Verordnung des Ministers für Landwirtschaft und Forsten vom 24. Januar 1989 (JORF vom 31. Januar 1989, S. 1469, im Folgenden: Verordnung von 1969) geänderten Fassung kann die Genehmigung zur Eröffnung und zum Betrieb einer Besamungsstation natürlichen oder juristischen Personen erteilt werden. Nach derselben Vorschrift wird für die Erteilung solcher Zulassungen nicht zwischen französischen Staatsbürgern und solchen anderer Mitgliedstaaten der Gemeinschaft unterschieden.

20 Art. L. 653-7 Code rural bestimmt, dass jede Besamungsstation für ein in der Entscheidung über ihre Zulassung festgelegtes Gebiet tätig ist, innerhalb dessen ausschließlich sie zum Tätigwerden berechtigt ist. Züchter, die sich im Tätigkeitsgebiet einer Besamungsstation befinden, können jedoch verlangen, dass diese ihnen Samen aus Produktionsstationen ihrer Wahl liefert.

21 Gemäß Art. 10 der Verordnung von 1969 ist jeder andere Wirtschaftsteilnehmer als eine Besamungsstation, der Samen aus einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaft einführt, verpflichtet, dieses Material bei einer zugelassenen Produktionsstation oder einer entsprechenden Besamungsstation seiner Wahl abzuliefern. Art. 7 der Verordnung sieht vor, dass der Samen in einem Depot aufzubewahren ist, für das ein lizenzierter Stationsleiter verantwortlich ist. Bei der Besamungsstation kann es sich um das „Haupt"-Depot oder eines der „Neben"-Depots handeln, die über das der Besamungsstation zugewiesene Gebiet verteilt sind und sich auch in einem landwirtschaftlichen Betrieb befinden können.

22 Art. 6 der Verordnung des Ministers für Landwirtschaft und Fischerei vom 27. Dezember 2000 über die Besamung von Rindern durch Züchter (Arrêté du Ministre de l'Agriculture et de la Pêche relatif à la mise en place de la semence bovine par les éleveurs) (JORF vom 27. Januar 2001, S. 1477) bestimmt, dass der aus einer anderen zugelassenen Besamungsstation oder einem anderen Mitgliedstaat stammende oder unmittelbar aus einem Drittland eingeführte Samen aus gesundheitlichen Gründen in das Hauptdepot der Besamungsstation zu überführen ist, das ihn in das Nebendepot der Bestimmung weiterleitet.

23 Gemäß den Art. L. 653-4 und R.* 653-102 Code rural darf die Besamung nur vom Inhaber einer Lizenz als Besamungsstationsleiter oder als Besamungstechniker unter der Aufsicht einer zugelassenen, örtlich zuständigen Besamungsstation und unter der technischen Verantwortung des Besamungsstationsleiters durchgeführt werden.

24 Art. 2 der Verordnung des Ministers für Landwirtschaft und Forsten vom 21. November 1991 über die Ausbildung der Besamungstechniker und der Stationsleiter sowie die Vergabe der entsprechenden Lizenzen (Arrêté du Ministre de l'Agriculture et de la Forêt relatif à la formation des inséminateurs et des chefs de centre et à l'attribution des licences correspondantes) (JORF vom 6. Dezember 1991, S. 15936) in der durch die Verordnung des Ministers für Landwirtschaft und Forsten vom 30. Mai 1997 geänderten Fassung (JORF vom 1. Juni 1997, S. 8791) bestimmt, dass die Lizenz als Besamungstechniker vom Präfekten gegen Vorlage einer Bescheinigung über die Eignung für die Tätigkeit eines Besamungstechnikers für die betreffende Art und einer Bescheinigung des Direktors der zuständigen zugelassenen Besamungsstation erteilt wird, mit der bescheinigt wird, dass der Antragsteller für die Besamungstätigkeit dessen Aufsicht unterliegt. Bei Wirtschaftsteilnehmern, die nicht bei der Besamungsstation beschäftigt sind, insbesondere bei freiberuflich

tätigen Tierärzten, wird diese Bescheinigung gemäß der genannten Vorschrift erteilt, nachdem zwischen dem Präsidenten der Besamungsstation und dem Betroffenen ein Vertrag geschlossen wurde, der die technischen, verwaltungsmäßigen und finanziellen Bedingungen enthält, unter denen der Betroffene Besamungen in Einklang mit der geltenden Regelung durchführt.

Vorverfahren

25 Die Kommission richtete auf eine Beschwerde hin, die bei ihr eingereicht worden sei, am 3. April 2003 ein Mahnschreiben an die Französische Republik und wies sie auf die Unvereinbarkeit der einschlägigen nationalen Rechtsvorschriften mit den Art. 43 EG und 49 EG hin.

26 Nach Prüfung der Erklärungen der Französischen Republik in deren Antwort vom 27. Juni 2003 auf dieses Mahnschreiben sandte die Kommission diesem Mitgliedstaat am 19. Dezember 2003 eine mit Gründen versehene Stellungnahme, in der sie den Schluss zog, dass die fraglichen Rechtsvorschriften mit den genannten Artikeln des EG-Vertrags unvereinbar seien.

27 Da der Kommission das Vorbringen der Französischen Republik in deren Antwort vom 17. März 2004 auf diese Stellungnahme nicht befriedigend erschien, hat sie vorliegende Klage erhoben.

Zur Klage

Zum Bestehen einer Beschränkung der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs

Vorbringen der Parteien

28 Die Kommission legt der Französischen Republik die Verletzung der Art. 43 EG und 49 EG wegen Behinderung der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs auf dem Sektor der künstlichen Besamung von Rindern zur Last. Diese Verletzung ergibt sich ihrer Ansicht nach zum einen aus der geografischen Ausschließlichkeit, die den zugelassenen Besamungsstationen für die Ausübung der Tätigkeit des Vertriebs von Samen und der Besamung eingeräumt wurde, und zum anderen aus den einschränkenden und willkürlichen Voraussetzungen für die Erteilung der Lizenz als Besamungstechniker.

29 Erstens werde dadurch, dass in Frankreich das Recht, in einem bestimmten geografischen Gebiet die Tätigkeiten des Vertriebs von Samen und der Besamung zeitlich unbefristet auszuüben, allein zugelassenen Besamungsstationen eingeräumt werde, die Ausübung der Niederlassungsfreiheit dort im Hinblick auf diese Tätigkeiten verhindert oder außerordentlich erschwert. Die französische Regelung stelle zwar keine ausdrückliche Diskriminierung dar, sei aber in Anbetracht des Urteils vom 31. März 1993, Kraus (C-19/92, Slg. 1993, I-1663), gleichwohl eine Behinderung der Niederlassungsfreiheit.

30 Die Kommission bestreitet nicht, dass das mit der französischen Regelung eingeführte Verfahren der Eignungsprüfung sinnvoll sei, und auch nicht, dass ein objektiver Qualifikationsnachweis verlangt werden dürfe, wenn jemand eine Zulassung zur Besamung von Rindern erhalten wolle. Trotzdem beruhe die fragliche Beschränkung

auf ausschließlichen geografischen Zulassungen, wodurch diese Tätigkeit jedem anderen Dienstleister untersagt sei.

31 Die Kommission erklärt sich bereit, die von der Französischen Republik für den Verstoß gegen die Niederlassungsfreiheit geltend gemachten Gründe anzuerkennen, wenn sich die nationalen Maßnahmen darauf beschränkten, privaten Wirtschaftsteilnehmern Informations- und Kontrollpflichten aufzuerlegen. Derartige Maßnahmen könnten rechtmäßig sein, die Gewährung der fraglichen Ausschließlichkeitsrechte jedoch sei nicht gerechtfertigt oder jedenfalls in Anbetracht der geltend gemachten Ziele des Allgemeininteresses unverhältnismäßig.

32 Außerdem liege auch insofern ein Verstoß gegen die Niederlassungsfreiheit vor, als die Lizenz als Besamungstechniker von Tierärzten zur Ausübung der Besamungstätigkeit im Rahmen der freien Berufsausübung nicht erworben werden könne, wenn diese nicht zuvor einen Vertrag mit dem Präsidenten einer Besamungsstation geschlossen hätten.

33 Zweitens verletze die fragliche Regelung den freien Dienstleistungsverkehr, d. h. den freien Verkehr der Dienstleistungen im Bereich des Vertriebs und der Besamung.

34 Die Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs im Bereich des Vertriebs sei in der Verpflichtung zur Lagerung des Samens in einer Besamungsstation zu sehen, die allein für die Aushändigung an die Züchter zuständig sei. Die Vertriebsdienstleistungen seien von dem Verbot jedes Tätigwerdens betroffen, das von der hierzu allein berechtigten Besamungsstation nicht gestattet worden sei. Die Behinderung der grenzüberschreitenden Erbringung von Dienstleistungen könne sämtliche Tätigkeiten der Dienstleister beeinträchtigen. Die französische Regelung wäre selbst dann überzogen, wenn im vorliegenden Fall ein Grund gegeben wäre, sich auf den Gesundheitsschutz zu berufen.

35 Die nach der Richtlinie 88/407 aus Gründen des Gesundheitsschutzes vorgeschriebene Pflicht zur Lagerung von für den innergemeinschaftlichen Handelsverkehr

bestimmtem Samen betreffe nur gefrorenen Samen und die Phase vor dessen Versand vom Herstellungsort aus, während sich der gegen die Französische Republik erhobene Vorwurf auf die Pflicht zur Lagerung in der auf diesen Versand folgenden Phase beziehe.

36 Die freie Erbringung der Dienstleistung der Besamung werde dadurch beeinträchtigt, dass jeder, der diese Tätigkeit ausüben wolle, zunächst einen Vertrag mit dem Präsidenten einer zugelassenen Besamungsstation schließen müsse, um die notwendige Lizenz als Besamungstechniker zu erhalten. Der Abschluss dieser Verträge sei *de facto* dem Gutdünken und dem guten Willen der Präsidenten der Besamungsstationen überlassen, die sich jedoch weigerten, Verträge mit bestimmten selbständigen Besamungstechnikern abzuschließen.

37 Die Kommission bestreitet die Legitimität eines Systems zur Genehmigung der künstlichen Besamung nicht, vorausgesetzt es sei für den Besamungstechniker ein Mittel, der zuständigen Veterinärbehörde seine Eignung nachzuweisen. Sie wendet sich jedoch dagegen, dass diese Genehmigung nur im Rahmen eines Vertrags mit einer zugelassenen Besamungsstation erteilt wird, denn diese Bedingung habe mit der Kompetenz des Besamungstechnikers nichts zu tun. Der Mitgliedstaat müsse die Kenntnisse und Fähigkeiten berücksichtigen, die der Betroffene bereits in einem anderen Mitgliedstaat erlangt habe (Urteil vom 7. Mai 1991, Vlassopoulou, C-340/89, Slg. 1991, I-2357, Randnr. 15), und die Pflicht der freien Tierärzte, zum Erhalt einer Lizenz als Besamungstechniker einen Vertrag mit einer Besamungsstation zu schließen, erfülle nicht die von der Rechtsprechung aufgestellten Kriterien für die Berechtigung eines Systems vorheriger behördlicher Genehmigungen (Urteil vom 20. Februar 2001, Analir u. a., C-205/99, Slg. 2001, I-1271, Randnrn. 35 bis 38).

38 Ein weiterer Verstoß sei darin zu sehen, dass es Dienstleistern anderer Mitgliedstaaten, die Samen vertrieben und Besamungen vornehmen wollten, nicht möglich sei, diese Dienstleistungen zusammen anzubieten, weil sie den Samen den Besamungsstationen übergeben müssten, die allein berechtigt seien, ihn den Züchtern auszuhändigen.

39 Die Französische Republik weist zunächst darauf hin, dass die französische Regelung mit Wirkung ab 1. Januar 2007 erheblich geändert worden sei und dass insbesondere vorgesehen sei, die geografische Ausschließlichkeit aufzuheben. Diese Reform sei jedoch nicht darauf gerichtet, eine etwaige Unvereinbarkeit der Regelung, um die es im vorliegenden Rechtsstreit gehe, mit dem Gemeinschaftsrecht zu beseitigen.

40 Hinsichtlich der fraglichen Regelung bestreitet die Französische Republik nicht, dass sie die Niederlassungsfreiheit behindere. Diese Beschränkung sei jedoch nicht diskriminierend, denn sie ermögliche es Angehörigen anderer Mitgliedstaaten, in Frankreich eine Besamungsstation unter den gleichen Bedingungen wie den für französische Staatsangehörige geltenden zu betreiben. Auf jeden Fall sei diese Regelung aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses gerechtfertigt.

41 Durch die territoriale Ausschließlichkeit solle nicht ein bestimmtes geografisches Gebiet festgelegt werden, sondern es sollten dadurch Informationen gesammelt werden. Es sei also möglich, die Größe der Gebiete anzupassen, und seit dem Inkrafttreten des Gesetzes Nr. 66-1005 seien etwa 30 Änderungen vorgenommen worden. Die Genehmigungen, mit denen den derzeitigen Dienstleistern ausschließliche Rechte für unbefristete Zeit erteilt worden seien, schlössen die Errichtung neuer Besamungsstationen nicht aus.

42 Was die Dienstleistung des Vertriebs angehe, könne sich in Frankreich der Verkauf von Samen, der von einem Wirtschaftsbeteiligten in einem anderen Mitgliedstaat stamme, sowohl auf gefrorenen als auch auf frischen Samen beziehen. Geschäfte mit frischem Samen seien jedoch, soweit sie nicht verboten seien, ohne wirtschaftliches Interesse und kämen daher fast nicht vor.

43 Zur Dienstleistung der Besamung sei zu bemerken, dass diese nur vom Inhaber einer Lizenz als Besamungsstationsleiter oder als Besamungstechniker durchgeführt werden dürfe. Wirtschaftsteilnehmern, die nicht Bedienstete einer solchen

Besamungsstation seien, insbesondere freien Tierärzten, werde diese Bescheinigung ausgestellt, nachdem sie einen Vertrag mit dem Präsidenten der Besamungsstation unterschrieben hätten. Diese den freien Wirtschaftsteilnehmern auferlegte Pflicht bedeute jedoch nicht, dass es einem freiberuflich tätigen Tierarzt verboten wäre, Besamungen vorzunehmen. Dieser Vertrag diene nämlich dazu, für die Einhaltung der geltenden Regelung zu sorgen, und er gewährleiste, dass der Leiter der Besamungsstation über Art und Inhalt der erbrachten Leistungen ordnungsgemäß informiert werde.

44 Die Züchter müssten für die Besamung der weiblichen Tiere ihres eigenen Viehbestands genauso wie die Tierärzte eine spezielle, zeitlich befristete Lizenz als Besamungstechniker beantragen und müssten von der örtlich zuständigen Besamungsstation eine Zulassung erhalten. Sie müssten ihre Eignung und Berufserfahrung als Landwirt nachweisen oder, falls sie diese nicht hätten, eine Ausbildung im Hinblick auf die Besamung von Rindern erhalten. Daraus folge, dass jeder Wirtschaftsteilnehmer, der über die verlangte Qualifikation oder Ausbildung verfüge, die Erteilung der für die künstliche Besamung erforderlichen Lizenz beantragen könne.

Würdigung durch den Gerichtshof

45 Zunächst ist zum einen darauf hinzuweisen, dass nach ständiger Rechtsprechung das Vorliegen einer Vertragsverletzung anhand der Situation zu beurteilen ist, in der sich der betreffende Mitgliedstaat bei Ablauf der Frist, die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzt wurde, befand (vgl. insbesondere Urteile vom 14. September 2004, Kommission/Spanien, C-168/03, Slg. 2004, I-8227, Randnr. 24, und vom 27. Oktober 2005, Kommission/Luxemburg, C-23/05, Slg. 2005, I-9535, Randnr. 9). Der nationale Gesetzgebungsprozess nach Ablauf dieser Frist kann daher nicht Gegenstand der Prüfung des Gerichtshofs sein.

46 Zum anderen ist festzustellen, dass der Gerichtshof noch nicht über die Vereinbarkeit der fraglichen französischen Regelung mit den Bestimmungen des EG-Vertrags über die Niederlassungsfreiheit und den freien Dienstleistungsverkehr entschieden hat.

47 In der Rechtssache nämlich, in der das Urteil vom 28. Juni 1983, Société coopérative d'amélioration de l'élevage et d'insémination artificielle du Béarn (271/81, Slg. 1983, 2057), ergangen ist, hatte das nationale Gericht nur die Frage vorgelegt, ob die Besamungsstationen Handelscharakter im Sinne von Art. 37 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Art. 31 EG) hätten, und festgestellt, dass der Monopolcharakter dieser Besamungsstationen nicht zu bestreiten sei. Die ausschließlichen Rechte dieser Stationen wurden allein im Hinblick auf den freien Warenverkehr geprüft.

48 In der Rechtssache, in der das Urteil vom 5. Oktober 1994, Centre d'insémination de la Crespelle (C-323/93, Slg. 1994, I-5077), ergangen ist, ging es um die Vereinbarkeit der französischen Regelung mit den Bestimmungen des EG-Vertrags über den freien Warenverkehr (Art. 30 und 36 EG-Vertrag, nach Änderung jetzt Art. 28 EG und 30 EG) sowie um die im EG-Vertrag aufgestellten Wettbewerbsregeln (Art. 86 und 90 Abs. 1 EG-Vertrag, jetzt Art. 82 EG und 86 Abs. 1 EG), nicht jedoch um die Vereinbarkeit dieser Regelung mit der Niederlassungsfreiheit und dem freien Dienstleistungsverkehr.

49 Im Urteil vom 7. Dezember 1995, Gervais u. a. (C-17/94, Slg. 1995, I-4353), hat der Gerichtshof festgestellt, dass die Vertragsbestimmungen über die Niederlassungsfreiheit und den freien Dienstleistungsverkehr nicht für Sachverhalte gelten, die sich ausschließlich innerhalb eines Mitgliedstaats abspielen (Randnrn. 24, 28 und 39). Außerdem hat er die Vereinbarkeit der nationalen Regelung nur im Hinblick auf die Richtlinien 77/504 und 87/328 geprüft (Randnr. 33).

50 Im Gegensatz zu den vorgenannten Rechtssachen geht es im vorliegenden Vertragsverletzungsverfahren um die Frage, ob die französische Regelung dadurch, dass sie den zugelassenen Stationen das ausschließliche Recht verleiht, die Dienstleistung der künstlichen Besamung von Rindern in einem bestimmten Gebiet zu erbringen, und die Erteilung einer Lizenz als Besamungstechniker vom Abschluss eines Vertrags mit einer dieser Stationen abhängig macht, gegen die Art. 43 EG und 49 EG verstößt.

51 Erstens ist zur Beschränkung der Niederlassungsfreiheit festzustellen, dass die Französische Republik einräumt, dass die geografische Ausschließlichkeit zugunsten der Besamungsstationen und die Tatsache, dass der Abschluss eines Vertrags mit der örtlich zuständigen Besamungsstation Voraussetzung für die Erteilung der Lizenz als Besamungstechniker ist, eine Behinderung dieser Freiheit darstellen, auch wenn sie die Auffassung vertritt, dass diese Maßnahmen Wirtschaftsteilnehmer in anderen Mitgliedstaaten nicht völlig daran hinderten, in Frankreich die Tätigkeit der künstlichen Besamung von Rindern auszuüben.

52 Dazu ist daran zu erinnern, dass Art. 43 EG die Aufhebung von Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit gebietet und dass nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs als solche Beschränkungen alle Maßnahmen anzusehen sind, die die Ausübung dieser Freiheit verbieten, behindern oder weniger attraktiv machen (Urteil vom 5. Oktober 2004, CaixaBank France, C-442/02, Slg. 2004, I-8961, Randnr. 11 und die dort angeführte Rechtsprechung).

53 Die den zugelassenen Besamungsstationen eingeräumte geografische Ausschließlichkeit, durch die die Gesamtzahl der Wirtschaftsteilnehmer begrenzt wird, denen es gestattet ist, in Frankreich solche Stationen zu eröffnen und zu betreiben, und die unbestimmte Dauer dieser Ausschließlichkeit stellen eine Zugangsbeschränkung für andere Wirtschaftsteilnehmer, einschließlich solcher aus anderen Mitgliedstaaten, zum Markt für künstliche Besamung dar. Der Umstand, dass die geografischen Gebiete, auf die sich diese Ausschließlichkeit bezieht, wie die Französische Republik geltend macht, angepasst werden oder geteilt werden können, spielt für diese Beurteilung keine Rolle.

54 Da er keine Rechte für ein bestimmtes geografisches Gebiet erwerben kann, ist ein Wirtschaftsteilnehmer, der die Absicht hat, auf dem Sektor der künstlichen Besamung tätig zu werden, gezwungen, mit der örtlich zuständigen Besamungsstation einen Vertrag zu schließen, um eine Lizenz als Besamungstechniker zu erhalten. Da ein solcher Vertragsschluss vom Präsidenten der jeweiligen zugelassenen Besamungsstation abhängt, kann die Verwirklichung einer solchen Absicht an dieser Verpflichtung scheitern.

55 Somit ist entsprechend dem Vorbringen der Kommission festzustellen, dass die fraglichen nationalen Maßnahmen ihrer Natur nach die Ausübung der Niederlassungsfreiheit in Frankreich hinsichtlich der Tätigkeit des Vertriebs von Rindersamen und der der Besamung von Rindern erschweren oder gar verhindern, auf jeden Fall aber weniger attraktiv machen.

56 Die Tatsache, dass diese Maßnahmen unterschiedslos für nationale Wirtschaftsteilnehmer und solche aus anderen Mitgliedstaaten gelten, steht dieser Feststellung nicht entgegen, denn derartige nationale Maßnahmen sind, auch wenn sie hinsichtlich der Staatsangehörigkeit unterschiedslos angewandt werden, geeignet, die Ausübung der durch den EG-Vertrag garantierten grundlegenden Freiheit durch die Gemeinschaftsangehörigen einschließlich der Staatsangehörigen des Mitgliedstaats, der die Regelung erlassen hat, zu behindern oder weniger attraktiv zu machen (vgl. in diesem Sinne Urteil Kraus, Randnr. 32).

57 Zweitens ist in Bezug auf den freien Dienstleistungsverkehr daran zu erinnern, dass nach ständiger Rechtsprechung Art. 49 EG nicht nur die Beseitigung jeder Diskriminierung des Dienstleistenden aufgrund seiner Staatsangehörigkeit, sondern auch die Aufhebung aller Beschränkungen — selbst wenn sie unterschiedslos für inländische Dienstleistende wie für solche aus anderen Mitgliedstaaten gelten — verlangt, sofern sie geeignet sind, die Tätigkeiten des Dienstleistenden, der in einem anderen Mitgliedstaat ansässig ist und dort rechtmäßig ähnliche Dienstleistungen erbringt, zu unterbinden, zu behindern oder weniger attraktiv zu machen (Urteile vom 9. November 2006, Kommission/Belgien, C-433/04, Slg. 2006, I-10653, Randnr. 28, und vom 11. Januar 2007, ITC, C-208/05, Slg. 2007, I-181, Randnr. 55).

58 Es steht fest, dass nach der französischen Regelung ein grenzüberschreitender Anbieter, der in Frankreich im Rahmen des freien Dienstleistungsverkehrs Rindersamen vertreiben oder die Besamung von Rindern vornehmen will, diese Samen in einer Besamungsstation, die allein für die Aushändigung an die Züchter zuständig ist, lagern muss und einer Lizenz bedarf, um als Besamungstechniker tätig werden zu können.

59 Die Französische Republik widerspricht der Auffassung, dass diese Regelung die Freiheit der Dienstleistung des Vertriebs von Rindersamen beeinträchtige. Sie bestreitet jedoch nicht, dass die Regelung ein Hindernis für die Dienstleistung der künstlichen Besamung von Rindern darstelle.

60 Zur Dienstleistung des Vertriebs trägt die Kommission mit dem Hinweis, dass sich ihre Rüge nicht auf die Verpflichtung zur Lagerung gefrorenen Samens vor seiner Beförderung im Sinne von Anhang C Nr. 3 Buchst. a der Richtlinie 88/407 beziehe, vor, dass die freie Erbringung dieser Dienstleistung zum einen durch die Verpflichtung zur Lagerung des Samens in einer Besamungsstation, die allein ihn an die Züchter aushändige, und zum anderen durch das Verbot jedes Tätigwerdens beeinträchtigt werde, das nicht von der Besamungsstation, die das ausschließliche Recht dazu habe, genehmigt worden sei.

61 Selbst wenn die Züchter, wie die Französische Republik geltend macht, die Möglichkeit haben, von der Station, von der sie abhängen, bei einem Züchter mit Sitz in einem anderen Mitgliedstaat spezifische Samen bestellen zu lassen, kann die Verpflichtung, diesen Samen nach seiner Beförderung in der genannten Station zu lagern, die Erbringung der Dienstleistung des Vertriebs von Samen durch diesen Züchter behindern oder weniger attraktiv machen.

62 Das Gleiche gilt für das Verbot jeder von der örtlich zuständigen Besamungsstation nicht zugelassenen Besamung, denn dieses Verbot ist aufgrund des Zusammenhangs zwischen Vertrieb von Samen und Besamung ebenfalls geeignet, die Erbringung der Dienstleistung des Vertriebs von Samen zu behindern oder weniger attraktiv zu machen.

63 Was den freien Verkehr der Dienstleistung der Besamung angeht, räumt die Französische Republik ein, dass die nationale Regelung in dieser Hinsicht ein Hindernis darstellt.

64 Ein Dienstleistungserbringer aus einem anderen Mitgliedstaat, der in Frankreich die Besamung als freie Dienstleistung praktizieren will, bedarf dafür einer Lizenz als Besamungstechniker. Der Umstand, dass diese Lizenz vorgeschrieben ist, stellt unabhängig von den Voraussetzungen für ihre Erteilung eine Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs dar, da er geeignet ist, die Erbringung der Dienstleistung der Besamung in Frankreich durch in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassene und dort bereits rechtmäßig tätige Wirtschaftsteilnehmer zu behindern oder weniger attraktiv zu machen (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 9. März 2000, Kommission/Belgien, C-355/98, Slg. 2000, I-1221, Randnr. 35, und vom 18. Juli 2007, Kommission/Italien, C-134/05, Slg. 2007, I-6251, Randnr. 23).

65 Außerdem können diese Wirtschaftsteilnehmer die Besamung von Rindern nach Erhalt der genannten Lizenz nur unter der Aufsicht einer örtlich zuständigen Besamungsstation durchführen.

66 Unter diesen Umständen ist festzustellen, dass die französische Regelung, soweit sie den zugelassenen Stationen das ausschließliche Recht verleiht, in einem bestimmten Gebiet die Dienstleistung der künstlichen Besamung von Rindern zu erbringen, und die Tätigkeit der Besamung von der Erteilung einer Lizenz als Besamungstechniker abhängig macht, eine Beschränkung der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs darstellt.

67 Solche Maßnahmen wären nur dann zulässig, wenn sie einen mit dem EG-Vertrag vereinbaren berechtigten Zweck verfolgten und aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses gerechtfertigt wären, soweit keine gemeinschaftliche Harmonisierungsmaßnahme vorliegt, die bereits die zur Gewährleistung des Schutzes dieser Interessen erforderlichen Maßnahmen vorsieht. Außerdem können diese einschränkenden Maßnahmen nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs nur dann durch derartige Gründe gerechtfertigt sein, wenn sie zum Schutz der Belange, die sie gewährleisten sollen, erforderlich sind, und soweit diese Ziele nicht mit weniger einschränkenden Maßnahmen erreicht werden können (Urteil vom 14. Dezember 2006, Kommission/Österreich, C-257/05, Randnr. 23 und die dort angeführte Rechtsprechung).

Zur Rechtfertigung der Beschränkung der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs

Schutz der genetischen Eigenschaften der Rinder

— Vorbringen der Parteien

68 Die französische Regierung macht geltend, dass die fragliche Regelung der Aufwertung der genetischen Eigenschaften der Rinder diene, die der Gerichtshof bereits im Urteil vom 19. November 1998, Nilsson u. a. (C-162/97, Slg. 1998, I-7477), als einen zwingenden Grund des öffentlichen Interesses anerkannt habe. Hinzu komme, dass die Richtlinien 77/504 und 87/328 zwar die Voraussetzungen für den innergemeinschaftlichen Verkehr von reinrassigen Zuchtrindern und von deren Samen harmonisiert hätten, sie hätten jedoch nicht die Bestimmungen für die Besamung weiblicher Rinder harmonisiert.

69 Sie trägt unter Hinweis auf die Durchführung von Programmen zur Zuchtwahl und genetischen Erhaltung in ihrem Hoheitsgebiet vor, dass die den zugelassenen Besamungsstationen eingeräumte geografische Ausschließlichkeit und die Voraussetzungen für die Erteilung der Besamungstechnikerlizenz das einzige Instrument darstellten, um eine genaue und vollständige Sammlung der genetischen Daten über die Rinder zu gewährleisten. Diese Daten seien unerlässlich, um eine genetische Verbesserung dieser Art zu erzielen. Die fraglichen Maßnahmen seien erforderlich, um in jedem Gebiet, das durch die Ausschließlichkeit gekennzeichnet sei, bei einer einzigen Stelle alle Daten über die durchgeführten Besamungen zu zentralisieren.

70 Die Kommission trägt vor, dass das zu den züchterischen und genealogischen Anforderungen gehörende Ziel des Schutzes der genetischen Eigenschaften der Rinder auf Gemeinschaftsebene, wie der Gerichtshof in Randnr. 33 des Urteils Centre d'insémination de la Crespelle ausgeführt habe, völlig harmonisiert worden sei. Auf

jeden Fall sei das Fehlen gemeinschaftsrechtlicher Vorschriften als solches keine Rechtfertigung für eine Beschränkung.

71 Die genetische Aufwertung hänge vom Züchter ab und nicht von den Tätigkeiten des Besamungstechnikers, denn die Tätigkeit, die dieser durchführe und die im Übrigen auf Erwägungen des Gesundheitsschutzes beruhe, habe keine Auswirkungen auf die Qualität oder die Herkunft des Samens.

72 Um zu gewährleisten, dass die genetischen Daten der Rinder bei einer einzigen Stelle präzise und zentral erfasst würden, würde nach Ansicht der Kommission die bloße Verpflichtung ausreichen, die erforderlichen Informationen an eine Station zu schicken, die diese genetischen Daten sammele.

— Würdigung durch den Gerichtshof

73 Erstens ist daran zu erinnern, dass die genealogischen Bedingungen in Bezug auf den innergemeinschaftlichen Handel mit Samen von reinrassigen Zuchtrindern — wie sich aus den in den Randnrn. 3 bis 6 und 15 des vorliegenden Urteils erwähnten Richtlinien 77/504, 87/328 und 91/174 sowie aus Randnr. 33 des Urteils Centre d'insémination de la Crespelle ergibt — auf Gemeinschaftsebene vollständig harmonisiert worden sind.

74 Ein zwingender Grund des Allgemeininteresses kann, wie in Randnr. 67 des vorliegenden Urteils festgestellt wurde, nicht geltend gemacht werden, wenn eine gemeinschaftliche Harmonisierung besteht, die die zur Gewährleistung des Schutzes dieses Interesses erforderlichen Maßnahmen vorsieht (vgl. in diesem Sinne Urteil Kommission/Österreich, Randnr. 23).

75 Das Ziel, die genetischen Eigenschaften reinrassiger Rinder durch nationale genealogische Anforderungen zu schützen, kann daher Behinderungen des innergemeinschaftlichen Handels mit Samen derartiger Rinder, die in den für den betroffenen Sektor geltenden gemeinschaftlichen Harmonisierungsregeln nicht vorgesehen sind, nicht rechtfertigen.

76 Art. 1 Abs. 2 der Richtlinie 88/407, der den Inhalt der Richtlinien 77/504, 87/328 und 91/174 nicht ändert und nicht im Widerspruch zu der in Randnr. 73 des vorliegenden Urteils genannten Rechtsprechung steht, ändert nichts an dieser Beurteilung. Diese Vorschrift bezieht sich nämlich mit ihrer Klarstellung, dass die Richtlinie 88/407 nicht die tierzuchtrechtlichen Bestimmungen der Gemeinschaft und/oder der Mitgliedstaaten über die Durchführung der künstlichen Besamung im Allgemeinen und den Vertrieb von Samen im Besonderen berührt, ausschließlich auf tierzüchterische Maßnahmen, während die von der Französischen Republik angeführte Rechtfertigung nur auf Erwägungen genetischer Art beruht.

77 Zweitens ist — soweit die Französische Republik mit ihrem Vorbringen versucht, die streitige nationale Regelung, die für die Ausübung der Tätigkeit der Besamung von Rindern und für die Erteilung von Lizenzen für Besamungstechniker Beschränkungen vorsieht, zu rechtfertigen — festzustellen, dass die Ausführungen dieses Mitgliedstaats nicht genealogischer Art sind, sondern, wie die Kommission bemerkt, auf Erwägungen des Gesundheitsschutzes beruhen.

78 Der genetische Aspekt einer Besamung hängt nämlich nicht von der Handlung ab, die der Besamungstechniker vornimmt, sondern von den Merkmalen der weiblichen Rinder und vom verwendeten Samen.

79 Drittens ist — selbst wenn die mit der Richtlinie 88/407 erfolgte gemeinschaftliche Harmonisierung des innergemeinschaftlichen Handels mit Samen von anderen als reinrassigen Rindern in Bezug auf die genealogischen Bedingungen nicht vollständig sein sollte — zum einen, wie die Kommission bemerkt, festzustellen, dass das Fehlen gemeinschaftsrechtlicher Vorschriften als solches keine Rechtfertigung für eine Beschränkung ist.

80 Zum anderen ergeben sich aus dem Vorbringen der Französischen Republik — wonach die streitige nationale Regelung dem Schutz der genetischen Eigenschaften diene, da sie eine zentrale Sammlung von Informationen über die im Gebiet dieses Mitgliedstaats vorgenommenen künstlichen Besamungen ermögliche, was für die Durchführung der Programme für die Zuchtwahl und die genetische Erhaltung unerlässlich sei — weder die Erforderlichkeit noch die Verhältnismäßigkeit der auf dieser Regelung beruhenden Beschränkungen.

81 Ein derartiges zentrales Sammeln von Informationen hätte sich nämlich, selbst wenn es im Hinblick auf andere als reinrassige Rinder nützlich sein sollte, durch weniger beschränkende Maßnahmen erreichen lassen können als dadurch, zugelassenen Stationen für einen geografischen Bereich das ausschließliche Recht zur Besamung zu verleihen. Vor allem wäre es möglich gewesen, Wirtschaftsteilnehmer, die die künstliche Besamung von Rindern vornehmen, zu verpflichten, die Informationen über die durchgeführten Besamungen einer dafür bestimmten Stelle zu übermitteln, wodurch diese Informationen frei von Hindernissen für die Niederlassungsfreiheit und den freien Dienstleistungsverkehr zentral gesammelt würden.

82 Die von der Französischen Republik angeführte Rechtfertigung mit dem Schutz der genetischen Eigenschaften der Rinder ist daher zurückzuweisen.

Gesundheitsschutz

— Vorbringen der Parteien

83 Die Französische Republik macht geltend, dass die Regelung betreffend die Befähigung der Personen, die die Besamung durchführten, auf Gründen des Schutzes der Gesundheit von Tieren und von Menschen beruhe.

84 Zunächst seien, was die Gesundheit der Tiere angehe, bei der Vornahme der Besamung sowohl bei der Behandlung des Samens als auch beim Kontakt mit dem Tier Gesundheits- und Hygieneregeln zu berücksichtigen. Eine vollständige Beherrschung dieses Vorgangs sei notwendig, um Verletzungen des besamten Tieres zu verhindern. Ferner könne bereits die Auswahl der Paarung einen Einfluss auf die Gesundheit des Tieres haben, insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Fruchtbarkeit, die durch unsachgemäß abgewogene Kreuzungen geschädigt werden könnte.

85 Zum Schutz der Gesundheit der Person, die die Besamung durchführe, sei die Erteilung einer Lizenz erforderlich, mit der die Eignung dieser Person für die Tätigkeit der Besamung bescheinigt werde, da die Besamung sowohl wegen des Kontakts mit einem schweren Tier als auch wegen der Verwendung von flüssigem Stickstoff, der schwere Verbrennungen verursachen könne, gefährlich sei.

86 Was schließlich den Schutz der Gesundheit von Personen unter dem Gesichtspunkt der Nahrungsmittelsicherheit angehe, trage die Erteilung einer Lizenz dazu bei, dem Erfordernis der Rückverfolgbarkeit der Erzeugnisse nachzukommen. Nach Art. 18 der Verordnung Nr. 178/2002 müsse die Rückverfolgbarkeit von Lebensmitteln auf allen Produktions-, Verarbeitungs- und Vertriebsstufen sichergestellt sein. Der Grundsatz der Rückverfolgbarkeit gelte für den Samen, der als ein lebendes biologisches Erzeugnis am Anfang des Vorgangs der Vermehrung von Zuchttieren stehe, und die Besamungsstationen sorgten für die Sicherheit des Samenhandels sowie für die Überwachung der Dokumentation, des physischen Zustands und der Identität des Samens.

87 Die Kommission ist der Ansicht, dass die Besamung, selbst wenn sie bestimmte Fähigkeiten und Vorsichtsmaßnahmen erfordere, nicht mit besonderen Schwierigkeiten verbunden sei, die eine so schwere Behinderung der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs rechtfertigen könnten. Die geltend gemachten Ziele des Gesundheitsschutzes ließen sich in zufriedenstellender Weise durch den Nachweis der Eignung als Besamungstechniker erreichen, entweder durch ein Eignungszertifikat, den Nachweis einer veterinärmedizinischen Ausbildung oder — bei Gemeinschaftsbürgern — im Wege eines Anerkennungsverfahrens. Die streitigen französischen Vorschriften seien jedenfalls nicht gerechtfertigt und unverhältnismäßig.

88 Hinsichtlich der Rückverfolgbarkeit des Samens trägt die Kommission unter Hinweis auf die Richtlinien 87/328 und 88/407 vor, dass die gemeinschaftliche Harmonisierung im gesundheitlichen und tierzuchtrechtlichen Bereich insbesondere darauf gerichtet sei, auf allen Stufen des Sammelns und der Beförderung von Samen die gesundheitlichen Anliegen zu berücksichtigen und für die Feststellung der Identität des Samens zu sorgen. Die Zuweisung der Verantwortung an mit territorialer Ausschließlichkeit ausgestattete Besamungsstationen sei kein geeignetes Mittel, um ein hohes Schutzniveau zu gewährleisten, und die fragliche Regelung dürfe nicht auf einem systematischen Misstrauen gegenüber unabhängigen Wirtschaftsteilnehmern, insbesondere solchen aus anderen Mitgliedstaaten, beruhen.

— Würdigung durch den Gerichtshof

89 Was die von der Französischen Republik geltend gemachten Ziele angeht, die Gesundheit der Tiere und die der Besamungstechniker zu schützen, ist der Kommission darin zu folgen, dass diese Ziele durch weniger beschränkende Maßnahmen erreicht werden könnten, insbesondere durch das Erfordernis eines angemessenen Eignungsnachweises.

90 Ein Verfahren zur Kontrolle und zur Anerkennung veterinärmedizinischer Zeugnisse oder das Erfordernis eines Eignungszertifikats wäre geeignet, nachzuweisen, dass die betroffenen Personen die zum Schutz der genannten Interessen erforderlichen Kenntnisse und Fähigkeiten besitzen.

91 Die fragliche Regelung beruht jedoch auf Maßnahmen, die viel restriktiver sind, d. h. auf der Einräumung einer geografischen Ausschließlichkeit zugunsten der zugelassenen Besamungsstationen und der Erteilung einer Lizenz für Besamungstechniker unter dem Vorbehalt des Abschlusses eines Vertrags mit einer solchen Station.

92 Gewiss ist es legitim, dass ein Mitgliedstaat die Ausübung der Tätigkeit der Besamung einem Lizenzerfordernis unterwirft, um die Eignung eines Bewerbers für die

Tätigkeit eines Besamungstechnikers sicherzustellen. Im vorliegenden Fall wird diese Lizenz jedoch nur unter der Voraussetzung erteilt, dass der Bewerber mit einer zugelassenen Besamungsstation einen Vertrag geschlossen hat.

93 Da es sich um ein Verfahren zur Genehmigung der Ausübung einer Tätigkeit handelt, ist, darin der Kommission folgend, darauf hinzuweisen, dass der betroffene Mitgliedstaat bei der Anwendung der nationalen Bestimmungen die Kenntnisse und Fähigkeiten berücksichtigen muss, die der Betroffene bereits in einem anderen Mitgliedstaat erworben hat (vgl. in diesem Sinne Urteil Vlassopoulou, Randnr. 15). Im Rahmen dieses Genehmigungsverfahrens müssen die nationalen Behörden die Überprüfung der Eignung und der Fähigkeiten nach einem Verfahren durchführen, das mit den Anforderungen des Gemeinschaftsrechts an den effektiven Schutz der den Gemeinschaftsangehörigen durch den EG-Vertrag verliehenen Grundrechte in Einklang steht. Demzufolge muss die Entscheidung am Ende dieser Überprüfung mit Gründen versehen sein und gerichtlich angefochten werden können (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 15. Oktober 1987, Heylens u. a., 222/86, Slg. 1987, 4097, Randnr. 17, und Vlassopoulou, Randnr. 22).

94 Außerdem muss ein System der vorherigen Genehmigung durch die Verwaltung insbesondere auf objektiven, nicht diskriminierenden und im Voraus bekannten Kriterien beruhen, damit dem Ermessen der Behörden Grenzen gesetzt werden, die seine missbräuchliche Ausübung verhindern (vgl. Urteil Analir u. a., Randnr. 38).

95 Der genannte Vertrag soll jedoch mit einer Besamungsstation geschlossen werden, die auf dem Markt für Besamungen ein potenzieller Wettbewerber des Wirtschaftsteilnehmers ist, dessen Fähigkeiten als Besamungstechniker sie überprüfen soll. Außerdem steht der Abschluss dieses Vertrags im Ermessen des jeweiligen Präsidenten dieser Stationen. Dieser ist zum Vertragsschluss selbst dann nicht verpflichtet, wenn der Bewerber die objektiven, nicht diskriminierenden und im Voraus bekannten Kriterien erfüllt.

96 Unter diesen Umständen stellt der Vertragsschluss kein geeignetes Überprüfungsverfahren dar, das den Behörden des Aufnahmemitgliedstaats die Möglichkeit gibt, sich ausschließlich und objektiv der Eignung von Besamungstechnikern aus einem

anderen Mitgliedstaat zu vergewissern, und erfüllt nicht die in den Randnrn. 93 und 94 des vorliegenden Urteils genannten Kriterien.

97 Demzufolge ist festzustellen, dass die streitige Regelung selbst dann, wenn sie geeignet wäre, die Gesundheit der Tiere und die der Besamungstechniker zu schützen, über das Maß dessen hinausgeht, was erforderlich ist, um das angestrebte Ziel zu erreichen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 29. März 2007, Rewe Zentralfinanz, C-347/04, Slg. 2007, I-2647, Randnr. 37, und vom 25. Oktober 2007, Geurts und Vogten, C-464/05, Slg. 2007, I-9325, Randnr. 24).

98 Zur Nahrungsmittelsicherheit und zur Rückverfolgbarkeit der Samen ist festzustellen, dass Art. 18 der Verordnung Nr. 178/2002 entgegen dem Vorbringen der Französischen Republik nicht dahin ausgelegt werden kann, dass er die sich aus der fraglichen Regelung ergebenden Beschränkungen rechtfertigen kann. Dieser Artikel betrifft nämlich den Bereich der Nahrungsmittelsicherheit, deren Erfordernisse in Bezug auf die Rückverfolgbarkeit durch eine Regelung erfüllt werden können, die vorsieht, dass die Besamung von qualifizierten und ordnungsgemäß bestimmten Personen durchgeführt wird, ohne dass Beschränkungen zur Anwendung kommen, wie sie sich aus der fraglichen Regelung ergeben.

99 Im Übrigen ist festzustellen, dass Frankreich keineswegs nachgewiesen hat, dass es sich bei der den zugelassenen Stationen eingeräumten geografischen Ausschließlichkeit und der Bedingung des Abschlusses eines Vertrags mit dem Präsidenten einer solchen Station als Voraussetzung für die Erteilung der Lizenz als Besamungstechniker um Maßnahmen handelt, die erforderlich und verhältnismäßig sind, um die Nahrungsmittelsicherheit und die Rückverfolgbarkeit zu gewährleisten. Es ist nämlich nichts dafür vorgetragen worden, dass die den Besamungstechnikern auferlegten Verpflichtungen im Hinblick auf Qualität und Verwendung der Samen und die Kontrollen der Einhaltung dieser Verpflichtungen diese geografische Ausschließlichkeit oder die Bedingung, an die die Erteilung der genannten Lizenz somit geknüpft ist, unerlässlich machen.

100 Die von der Französischen Republik angeführte Rechtfertigung mit dem Gesundheitsschutz ist daher zurückzuweisen.

Erfordernisse der Raumordnung

— Vorbringen der Parteien

101 Die Französische Republik macht geltend, dass die fragliche Regelung ein Ziel der Raumordnung verfolge und dass der Gerichtshof bereits anerkannt habe, dass ein solches Ziel einen zwingenden Grund des öffentlichen Interesses darstelle (Urteil vom 13. Januar 2000, TK-Heimdienst, C-254/98, Slg. 2000, I-151, Randnr. 34). Diese Regelung habe es ermöglicht, im größten Teil Frankreichs, der überwiegend aus Gebieten mit geringer Besatzdichte und bergigen Gebieten bestehe, eine landwirtschaftliche Tätigkeit aufrechtzuerhalten. Durch die Erhaltung von an die klimatischen Vorgaben und die Landschaft angepassten Rinderrassen sei es möglich gewesen, die Viehzucht in Gebieten aufrechtzuerhalten, die aufgrund ihrer klimatischen oder geografischen Gegebenheiten in Gefahr seien, zu veröden.

102 Die Kommission ist der Ansicht, dass in Ermangelung statistischer Daten die den zugelassenen Stationen eingeräumte geografische Ausschließlichkeit nicht mit dem Vorbringen zu rechtfertigen sei, dass es ohne diese Ausschließlichkeit in einem großen Teil Frankreichs keine Besamungsdienstleistungen mehr gäbe. Die Erhaltung von an die klimatischen Vorgaben und die Landschaft angepassten Rassen würde durch die Aufhebung der fraglichen Behinderungen nicht beeinträchtigt.

— Würdigung durch den Gerichtshof

103 Der Kommission folgend ist festzustellen, dass das Vorbringen der Französischen Republik durch keinerlei Informationen oder statistische Angaben gestützt wird. Diese hat nicht substantiiert dargetan, dass die geografische Ausschließlichkeit zugunsten der genannten zugelassenen Stationen erforderlich ist, um das Angebot der Dienstleistung der Besamung in allen Teilen Frankreichs zu gewährleisten.

104 Außerdem könnte diese Rechtfertigung nicht in Bezug auf die Gebiete Frankreichs geltend gemacht werden, die nicht die von diesem Mitgliedstaat angeführten nachteiligen Merkmale aufweisen.

105 Folglich ist, wie der Generalanwalt in Nr. 83 seiner Schlussanträge ausgeführt hat und ohne dass geprüft zu werden braucht, ob die Erfordernisse der Raumordnung abstrakt gesehen die Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs rechtfertigen können, nicht nachgewiesen worden, dass solche Erfordernisse im vorliegenden Fall bestehen und die genannte geografische Ausschließlichkeit notwendig machen können.

106 Unter diesen Umständen greift auch die von der Französischen Republik angeführte Rechtfertigung mit den Erfordernissen der Raumordnung nicht durch.

107 Daraus folgt, dass die Klage der Kommission mangels einer wirksamen Rechtfertigung der fraglichen Beschränkungen begründet ist.

108 Nach alledem ist festzustellen, dass die Französische Republik dadurch, dass sie das Recht zur Erbringung der Dienstleistung der künstlichen Besamung von Rindern den mit geografischer Ausschließlichkeit ausgestatteten zugelassenen Besamungsstationen vorbehalten und die Erteilung einer Lizenz als Besamungstechniker vom Abschluss eines Vertrags mit einer dieser Stationen abhängig gemacht hat, gegen ihre Verpflichtungen aus den Art. 43 EG und 49 EG verstoßen hat.

Kosten

109 Nach Art. 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission die Verurteilung der Französischen Republik beantragt hat und diese mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, sind ihr die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Vierte Kammer) für Recht erkannt und entschieden:

1. **Die Französische Republik hat dadurch, dass sie das Recht zur Erbringung der Dienstleistung der künstlichen Besamung von Rindern den mit geografischer Ausschließlichkeit ausgestatteten zugelassenen Besamungsstationen vorbehalten und die Erteilung einer Lizenz als Besamungstechniker vom Abschluss eines Vertrags mit einer dieser Stationen abhängig gemacht hat, gegen ihre Verpflichtungen aus den Art. 43 EG und 49 EG verstoßen.**

2. **Die Französische Republik trägt die Kosten.**

Unterschriften